Deutscher Bundestag **Drucksache 18/10040**
18. Wahlperiode 13.10.2016

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Tätigkeitsberichte 2014/2015 der Bundesnetzagentur – Telekommunikation und Post

mit den

Sondergutachten der Monopolkommission

Telekommunikation 2015: Märkte im Wandel

und

Post 2015: Postwendende Reform – Jetzt!
– Drucksachen 18/7010 und 18/7011 –

Stellungnahme der Bundesregierung

Inhaltsverzeichnis

Zugeleitet mit Schreiben des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie vom 12. Oktober 2016 gemäß § 121 Absatz 3 des Telekommunikationsgesetzes und § 44 Satz 2 des Postgesetzes i. V. m. § 81 Absatz 3 Satz 4 des Telekommunikationsgesetzes sowie § 47 Absatz 1 Satz 3 des Postgesetzes.

Abkürzungen

5G	Mobilfunkstandard der 5. Generation
ASB	Anschlussbereich
BNetzA	Bundesnetzagentur
BZSt	Bundeszentralamt für Steuern
DPAG	Deutsche Post AG
DSL	Digital Subscriber Line
DSM	Digital Single Market
DTAG	Deutsche Telekom AG
DVB-T	Digital Video Broadcasting – Terrestrial
ECOFIN	Rat der Europäischen Wirtschafts und Finanzminister
GG	Grundgesetz
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HVt	Hauptverteiler
IPC	International Post Corporation
KEP	Kurier-, Express- und Paketdienste
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KVz	Kabelverzweiger
LAN	Local Area Network
LTE	Long Term Evolution – Mobilfunksstandard der 4. Generation (4G)
MHz	Megahertz
MiLoG	Mindestlohngesetz
OTT	Over-the-Top (-Player)
PostG	Postgesetz
PUDLV	Post-Universaldienstleistungsverordnung
TAL	Teilnehmeranschlussleitung
TKG	Telekommunikationsgesetz
Tz.	Textziffer
UHF	Ultra High Frequency
UStG	Umsatzsteuergesetz
VDSL	Very High Speed Digital Subscriber Line
VgV	Vergabeverordnung
VoIP	Voice over Internet Protocol
VULA	Virtual unbundled local Access
WPostVtrG	Gesetz zu den Verträgen vom 15. September 1999 des Weltpostvereins
WPV	Weltpostverein

1 Vorbemerkung

1. Die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (Bundesnetzagentur – BNetzA) hat im Dezember 2015 – gemäß § 121 Abs. 1 des Telekommunikationsgesetzes (TKG) einerseits und § 47 Abs. 1 des Postgesetzes (PostG) andererseits – ihre Tätigkeitsberichte zu den Aufgabengebieten Telekommunikation[1] und Post[2] veröffentlicht. Gleichzeitig sind – gemäß § 121 Abs. 2 TKG sowie § 44 S. 2 PostG in Verbindung mit § 81 Abs. 3 des Telekommunikationsgesetzes von 1996 (TKG^{1996}) – die Sondergutachten der Monopolkommission zur Wettbewerbsentwicklung im Telekommunikations-[3] und im Postsektor[4] vorgelegt worden.

2. Die Bundesregierung nimmt – gemäß § 121 Abs. 3 TKG und § 44 S. 2 PostG in Verbindung mit § 81 Abs. 3 S. 4 TKG^{1996} – zu den Sondergutachten der Monopolkommission sowie – gemäß § 121 Abs. 3 TKG und § 47 Abs. 1 S. 3 PostG – zu den Tätigkeitsberichten der BNetzA gegenüber den gesetzgebenden Körperschaften des Bundes Stellung.

---

[1] http://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Allgemeines/Bundesnetzagentur/Publikationen/Berichte/2015/TB_TK_2015.pdf?__blob=publicationFile&v=3.

[2] http://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Allgemeines/Bundesnetzagentur/Publikationen/Berichte/2015/TB_Post_2015.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

[3] Bundestagsdrucksache 18/7010.

[4] Bundestagsdrucksache 18/7011.

2 Stellungnahme zum Bereich Telekommunikation

2.1 Einführung

3. Die BNetzA legt alle zwei Jahre einen Bericht über ihre Tätigkeit sowie die Lage und die Entwicklung auf dem Gebiet der Telekommunikation vor (Tätigkeitsbericht). Zugleich erstellt die Monopolkommission ein Gutachten (Sondergutachten), in dem sie den Stand und die absehbare Entwicklung des Wettbewerbs beurteilt und Stellung zu der Frage nimmt, ob nachhaltig wettbewerbsorientierte Telekommunikationsmärkte in Deutschland bestehen. Sie würdigt die Anwendung der Vorschriften des TKG über die Regulierung und Wettbewerbsaufsicht und nimmt zu sonstigen aktuellen wettbewerbspolitischen Fragen Stellung.

4. Die Bundesregierung misst sowohl dem Tätigkeitsbericht der BNetzA als auch den Sondergutachten der Monopolkommission eine hohe Bedeutung bei. Sie tragen zu einer objektiven Darstellung und Bewertung der Entwicklung der Telekommunikationsmärkte bei und geben regelmäßig Anregungen für die Regulierungs- und Telekommunikationspolitik in Deutschland. Zudem unterstützt die Monopolkommission mit ihrer Fachexpertise die Bundesregierung bei der Entwicklung eines wachstums-, wettbewerbs- und investitionsfreundlichen Rechts- und Regulierungsrahmens.

5. Digitalisierung ist eine der Hauptherausforderungen der Zukunft. Die Entwicklung hin zu einer Gigabitgesellschaft muss zügig und erfolgreich vollzogen werden. Eine flächendeckend dynamische Entwicklung leistungsfähiger Telekommunikationsmärkte und -infrastrukturen ist daher entscheidend für die weitere Digitalisierung und die Leistungs- und internationale Konkurrenzfähigkeit der deutschen und europäischen Wirtschaft.

6. Ein zentrales Ziel und Schlüsselelement der Digitalpolitik sind hoch leistungsfähige Telekommunikationsnetze und -dienste, die einen bestmöglichen Beitrag zu Wachstum, Innovation, Beschäftigung sowie Meinungs- und Medienvielfalt liefern und den Digitalisierungsprozess vorantreiben. Ein rascher Ausbau leistungsfähiger Infrastrukturen unter Berücksichtigung berechtigter Interessen bedarf wettbewerblicher und technologischer Vielfalt; lokalen und regionalen Netzbetreibern kommt auch weiterhin eine wichtige Rolle zu. Vorrangig sind Synergien und Marktpotenziale optimal zu nutzen. Dort, wo dies nicht hinreicht, sind die Markt- und Wettbewerbsprozesse durch staatliche Maßnahmen zu flankieren und zu ergänzen.

7. Die Digitalisierung vollzieht sich in hohem Tempo. Schrittmacher sind hier insbesondere Entwicklungen wie das automatisierte und vernetzte Fahren, Industrie 4.0, das Internet der Dinge sowie die Vernetzung der Sektoren Energie, Verkehr, Gesundheit, Bildung und öffentliche Verwaltung (Stichwort: „Intelligente Vernetzung“)[5]; diese Entwicklungen erfordern leistungsstarke leitungsgebundene und mobile Netze. Ein zeitliches Auseinanderfallen technologischer und wirtschaftlicher Veränderungen einerseits und der Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen andererseits ist weitestgehend zu vermeiden. Es bedarf daher schlanker und kurzer Entscheidungswege.

8. Ein wettbewerbsfreundlicher Rahmen für die digitale Wirtschaft muss auf offene und funktionsfähige Märkte entlang der gesamten Wertschöpfungskette hinwirken. Dafür müssen die Rahmenbedingungen zukünftig noch stärker als bisher auf Wachstum und Investitionen ausgerichtet werden. Als wesentliche Punkte sieht die Bundesregierung hier die Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen für den mittel- bis langfristig zu vollziehenden Übergang von der Kupfer- auf die Glasfasertechnologie sowie den Einsatz für eine Vorreiterstellung bei der Entwicklung und Ausbreitung der 5G-Technologie an. Relevant ist auch eine Nachfragebelebung durch Reduzierung von Transaktionskosten, die oftmals die rasche Durchdringung mit höherwertigen Netzen und Diensten hemmen. Eine weitere Aufgabe für die Zukunft ist die rechtliche und regulatorische Berücksichtigung sog. Over-the-Top-Player (OTT) – dies betrifft Wettbewerbsentwicklungen ebenso wie relevante Verbraucheraspekte. Unerlässliche Bedingung für das Funktionieren der Märkte ist außerdem das Verbrauchervertrauen in die Märkte. Unternehmen müssen sich an die gesetzlichen Regelungen halten, Aufsichtsbehörden wie die Bundesnetzagentur werden auch zukünftig ihre Mittel einsetzen, um gesetzeskonformes Verhalten zu erreichen.

2.2 Marktentwicklung und Wettbewerb

9. Bei der Marktentwicklung kommen sowohl die Monopolkommission als auch die BNetzA zu ähnlichen Ergebnissen. Beide sehen die Marktentwicklung insgesamt positiv und erkennen einen in weiten Bereichen funktionierenden Wettbewerb. Auch die Bundesregierung sieht die Marktentwicklung als dynamisch und wettbewerbsintensiv an, die Marktergebnisse sind insgesamt und auch im internationalen Vergleich gut. Dies ist

[5] Siehe auch: http://www.bmwi.de/DE/Themen/Digitale-Welt/initiative-intelligente-vernetzung.html.

nicht zuletzt Ergebnis eines gleichermaßen wettbewerbs- wie auch innovationsfreundlichen Rechts- und Regulierungsrahmens in Deutschland.

10. Über den gesamten Markt zeichnet sich bei den Umsätzen eine leichte Entspannung ab. Sanken sie von 2013 auf 2014 noch leicht von 57,0 Mrd. € auf 56,8 Mrd. € ab, so erwarten BNetzA und Monopolkommission für das Jahr 2015 mit 57,4 Mrd. € einen etwas höheren Gesamtumsatz für die Branche.

11. Nach Segmenten betrachtet, entwickelten sich die Umsätze unterschiedlich: Im Festnetz sanken die Umsätze weiterhin auf nunmehr 23,2 Mrd. € im Jahr 2014; sowohl BNetzA wie auch die Monopolkommission gehen auch für 2015 von weiter sinkenden Umsätzen aus. Im Mobilfunk wird nach sinkenden Umsätzen in den letzten Jahren für 2015 ein leichter Anstieg um 0,9 Mrd. € auf 27,0 Mrd. € erwartet. Die Umsätze der Kabelnetzbetreiber stiegen – wie schon in den letzten Jahren – stetig an, liegen aber mit etwa 4,8 Mrd. € im Jahr 2014 noch immer deutlich hinter denen im traditionellen Festnetz und Mobilfunk.

12. Anfang 2015 waren 168 800 Personen in der Branche beschäftigt. Hiervon entfielen 114 500 Beschäftigte auf die Deutsche Telekom AG (Telekom).

13. Das Investitionsvolumen stieg 2014 weiter auf 7,6 Mrd. € an, wovon mit 4,2 Mrd. € deutlich mehr als die Hälfte auf die Wettbewerber der Deutschen Telekom AG entfiel.

14. 99,9 % der Haushalte in Deutschland konnten Ende 2015 über Downloadgeschwindigkeiten von mindestens 2 Mbit/s verfügen. Downloadgeschwindigkeiten von mindestens 50 Mbit/s standen etwa 70,1 % aller Haushalte zur Verfügung.[6]

15. Rund 36 % der Endkunden nutzten 2015 Breitbandanschlüsse mit einer Übertragungsgeschwindigkeit zwischen 10 und 30 Mbit/s. Breitbandanschlüsse zwischen 30 und 100 Mbit/s wurden von etwa 18 % und Breitbandanschlüsse von mehr als 100 Mbit/s von gut 7 % der Endkunden genutzt. Von den 2015 vorhandenen 2 Mio. Glasfaseranschlüssen wurde nach Angaben der Bundesnetzagentur nur rund ein Fünftel tatsächlich genutzt.

16. Die Anzahl der genutzten Breitbandanschlüsse (Festnetz) betrug 2014 insgesamt mehr als 29,5 Mio.; die Nutzungsrate (rd. 35,9 %) lag damit deutlich über dem OECD-Durchschnitt (28,2 %) und auch deutlich über der von Ländern wie den Vereinigten Staaten von Amerika (rd. 31,4 %) oder auch Japan (rd. 28,5 %).[7] Dennoch sind weitere Anstrengungen notwendig, um eine flächendeckende Breitbandversorgung mit hohen Übertragungsgeschwindigkeiten zu erreichen und die Nutzung voranzutreiben.

17. Die Notwendigkeit einer flächendeckend hochwertigen Breitbandversorgung zeigt sich insbesondere bei der Entwicklung des Breitbandverkehrsvolumens. Betrug 2010 das gesamte Datenvolumen im Festnetz noch 4,6 Mrd. GB, so stieg es innerhalb von 4 Jahren bis 2014 auf mehr als das Doppelte (9,5 Mrd. GB). Deutlich dynamischer ist die Entwicklung im Mobilfunk: Hier stieg das Datenvolumen von 65,4 Mio. GB im Jahr 2010 ebenfalls bis 2014 auf mehr als das Sechsfache (394,8 Mio. GB).[8]

18. Die Nachfrage nach mobilen Breitbanddiensten ist ungebrochen. Dies betrifft sowohl Privat- als auch Geschäftskunden. Ursachen sind neben der steigenden Verbreitung von Endgeräten (z. B. Smartphones, Tablets) eine Vielzahl von Diensten und Anwendungen, die einen steigenden Datenverkehr auslösen.

19. Trotz der guten Infrastrukturausstattung, einer frühzeitigen Vergabe von Frequenzen für LTE und einer hohen Marktdynamik- und -penetration (rund 112,4 Mio. SIM-Karten; Penetrationsrate 138 %) ist die mobile Breitbandnutzung in Deutschland aber deutlich niedriger als die vieler anderer Länder. Während Länder wie Finnland, Japan, Schweden, Neuseeland, Australien, Dänemark, USA, Südkorea, Estland und die Schweiz bereits Penetrationsraten von teils deutlich über 100 % erreicht haben, liegt der entsprechende Wert für Deutschland aktuell noch bei rund 65 %.[9] Ein Grund hierfür könnte allerdings u. a. in den hierzulande wettbewerbsbedingt sehr niedrigen Preisen für Festnetzinternetzugänge liegen.

2.3 Marktregulierung

20. Aus Sicht der Bundesregierung eignet sich eine differenzierte und auf den konkreten Markt bezogene Regulierung nach wie vor am besten, chancengleichen Wettbewerb sicherzustellen und effiziente Investitionen

---

6 Vgl. Bericht zum Breitbandatlas Ende 2015 im Auftrag des BMVI: http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/Digitales/bericht-zum-breitbandatlas-ende-2015-ergebnisse.pdf?__blob=publicationFile, S. 5.

7 Vgl. OECD, http://www.oecd.org/sti/broadband/1.2-OECD-WiredWirelessBB-2014-12.xls.

8 Tätigkeitsbericht Telekommunikation 2014/2015 der BNetzA, S. 28, 40.

9 Siehe http://www.oecd.org/sti/broadband/1.2-OECD-WiredWirelessBB-2015-06.xls.

zu unterstützen. Dies gilt sowohl für die sachliche als auch die räumliche Abgrenzung von regulierungsbedürftigen Märkten, wobei die BNetzA die vielfältigen Bedingungen im Zusammenhang mit Wettbewerb und Verbrauchern, die in den verschiedenen geografischen Gebieten innerhalb Deutschlands herrschen, gebührend zu berücksichtigen hat (§ 2 Abs. 3 Nr. 5 TKG).

21. Die Bundesregierung bekennt sich zu dem Ziel, dass Regulierung nur so lange betrieben werden sollte, wie keine wettbewerbsfähigen Märkte bestehen. Ob ein Markt regulierungsbedürftig ist, entscheidet sich nach der Marktanalyse der BNetzA. Sie hat dabei mit Hilfe des Drei-Kriterien-Tests stets die Frage zu beantworten, ob auf dem betreffenden Markt strukturelle Wettbewerbsprobleme vorhanden sind, die sich mittels des allgemeinen Wettbewerbsrechts nicht lösen lassen. Nur wenn Letzteres vorliegt, kommt eine sektorspezifische Regulierung in Betracht.

22. Eine eingehende Überprüfung der Wirkungsweise und Wirksamkeit von Regulierungsmaßnahmen – sowohl im Wege einer Ex-ante-Bewertung als auch einer Ex-post-Analyse – sollte aus Sicht der Bundesregierung in Zukunft in die Weiterentwicklung des Rechtsrahmens einfließen.

23. Die Bundesregierung ist weiterhin der Auffassung, dass Regulierungsentscheidungen mit Blick auf die Stabilität der Marktstrukturen und die Investitionserfordernisse sowohl im Mobilfunk als auch im Festnetz auf nationaler wie europäischer Ebene mit „Augenmaß“ getroffen werden müssen.

24. Die Monopolkommission erachtet – im Gegensatz zu der Regulierung der Endkundenmärkte – die Regulierung der wesentlichen Vorleistungsmärkte nach wie vor als unverzichtbar (Tz. K6[10], 18). Wobei sie bei Bitstrom differenziert: Für den Layer 2 sieht sie derzeit keine Möglichkeiten, die Regulierung zurückzuführen, da dieses Produkt in Folge der Migration zu hochleistungsfähigeren Breitbandnetzen größere Bedeutung erlangt. Bei dem Layer 3 begrüßt sie dagegen die Entscheidung der BNetzA über die Rückführung der Regulierung in 20 Städten (Tz. 20, 69).

25. Die Bundesregierung sieht ebenfalls die Notwendigkeit einer Regulierung der Vorleistungsmärkte, solange Wettbewerber Endkundenmärkte nur mithilfe von Infrastruktur des dominierenden Anbieters versorgen können. Es ist Aufgabe der BNetzA (bzw. der dazu berufenen Beschlusskammern) in einem förmlichen und transparenten Verfahren die Regulierungsbedürftigkeit von Vorleistungsmärkten unter Berücksichtigung der jeweiligen Marktentwicklungen fortlaufend zu prüfen.

2.3.1 Zugang zum und Verbindungsaufbau im öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten

26. Die Monopolkommission empfiehlt erneut, den Endkundenmarkt für den Zugang zu öffentlichen Telekommunikationsnetzen an festen Standorten (Markt 1 der EG-Märkteempfehlung 2007) aus der Regulierung zu entlassen. Sie begründet dies mit der dynamischen Entwicklung des Wettbewerbs auf diesem Markt, einer nachhaltigen Wettbewerbsorientierung sowie der Eingriffsintensität der Regulierung, die kaum mehr über das allgemeine Wettbewerbsrecht hinausgehe (Tz. 21, 87).

27. Zur weiteren Regulierungsbedürftigkeit des Vorleistungsmarkts für den Verbindungsaufbau im öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten (Markt 2 der EG-Märkte-Empfehlung 2007), der ebenfalls nicht mehr in der Kommissionsempfehlung enthalten ist, hat die Monopolkommission noch keine abschließende Meinung. Hier sollte die Marktanalyse der BNetzA abgewartet werden.

28. Mit der Entlassung der beiden Märkte aus der Regulierung stehe aus Sicht der Monopolkommission das Fortbestehen von Geschäftsmodellen auf Basis der Betreiber(vor)auswahl (Call-by-Call und Preselection) zur Disposition. Daher empfiehlt sie die Regulierung mit einer Übergangsfrist auslaufen zu lassen. Auch wenn die Effekte für den Wettbewerb eher gering seien, habe die Betreiber(vor)auswahl für Anschlussinhaber in Gebieten ohne Wettbewerb der Teilnehmernetzbetreiber noch eine gewisse Bedeutung. Durch Mobilfunk und OTT-Dienste böten sich auch hier zunehmend Alternativen, die einen gewissen Wettbewerbsdruck entfalteten (Tz. K8, K19-K21 sowie 83-93).

29. Es ist Aufgabe der BNetzA auf Grundlage des TKG die Notwendigkeit der Regulierung im Bereich Call-by-call und Preselection zu prüfen. Auch hier ist auf Grundlage des Drei-Kriterien-Tests zu entscheiden. Aus Sicht der Bundesregierung wären von einem Wegfall von Call-by-call und Preselection wohl in erster Linie spezielle Kundengruppen betroffen (z. B. ältere Verbraucher, Menschen mit ausgeprägten Kontakten in einzelne Staaten, Bewohner von Gebieten mit wenig Infrastrukturwettbewerb). Letzteres ist mit Blick auf die Vorgaben des § 2 TKG im Rahmen der Prüfungen durch die BNetzA angemessen zu berücksichtigen.

---

[10] Die Monopolkommission stellt den Textziffern der Kurzfassungen in ihren Gutachten den Buchstaben K voran.

2.3.2 Vectoring

30. Mittels Vectoring werden leitungsübergreifende Störsignale beseitigt und so die Leistungsfähigkeit der kupferbasierten VDSL-Netze deutlich verbessert. Hiervon profitieren sowohl die Deutsche Telekom als auch Wettbewerber, die auf Basis des Telekomnetzes Endkunden bedienen; die Wettbewerbsfähigkeit dieser Unternehmen gegenüber Kabelnetzbetreibern steigt deutlich an, der intermodale Wettbewerb in Ballungsräumen wird intensiviert. Kunden profitieren von Übertragungsraten von derzeit bis zu 100 Mbit/s. Ein Nachteil der neuen Technologie ist, dass der am Kabelverzweiger (KVz) bisher mögliche Parallelbetrieb von VDSL-Anschlussleitungen durch die Telekom Deutschland GmbH und Wettbewerber nach dem jetzigen Stand der Technik unmöglich wird.

Vectoringliste

31. 2013 hat die BNetzA im ersten Verfahren (Vectoring I) zum Vectoring außerhalb des Nahbereichs der Hauptverteiler (HVt) einen Wettbewerb um den Ausbau der Kabelverzweiger in Form eines „Windhundrennens“ vorgesehen. Die in diesem Zusammenhang erforderliche Liste der Ausbauvorhaben ist nach Maßgaben und unter Aufsicht der BNetzA von der Telekom Deutschland GmbH zu führen. Die BNetzA hat der Telekom Deutschland GmbH eine strenge Trennung der Vectoringliste von den übrigen Aktivitäten auferlegt („Chinese Walls“), die von ihr auditiert wurde und regelmäßig überprüft wird.

32. Die Monopolkommission bezweifelt die diskriminierungsfreie Verwaltung der Vectoringliste durch die Telekom Deutschland GmbH. Trotz Kontrolle durch die BNetzA sei durch „Chinese Walls“ kaum zweifelsfrei gewährleistet, dass Informationen an Einheiten im Unternehmen fließen könnten, die diese zu Lasten des Wettbewerbs nutzen. Die Telekom Deutschland GmbH sei damit der einzige Marktteilnehmer mit einem vollständigen Überblick über die Ausbauplanungen am Markt. Daher empfiehlt die Monopolkommission, die BNetzA selbst oder ein unabhängiger Dritter solle statt dessen die Vectoringliste führen (Tz. 31-33).

33. Anfang 2015 führte die BNetzA Workshops zur Vectoringliste durch, an denen die Telekom, ihre Wettbewerber, Fördermittelgeber sowie Vertreter von Landes- und Bundesministerien teilnahmen. Die Behörde erläuterte in einer der Veranstaltungen u. a. auch das Aufsichts- und Datenschutzkonzept zur Führung der Vectoringliste. In der daran anschließenden Diskussion wurden hierzu nur allgemeine Bedenken geäußert, konkrete Anhaltspunkte für ein Nicht-Funktionieren der „Chinese Walls“ wurden nicht vorgetragen. Gleichwohl ist dies aus Sicht der Bundesregierung durch die BNetzA sorgfältig zu beobachten.

Vectoring im Nahbereich

34. Am 1. September 2016 hat die zuständige Beschlusskammer der BNetzA die Regulierungsverfügung zu Markt 3a der Märkteempfehlung (Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung – TAL) aktualisiert. In diesem Verfahren hatte die Telekom Deutschland GmbH beantragt, Vectoring an Kabelverzweigern im Nahbereich von Hauptverteilern exklusiv ausbauen zu dürfen. Zugleich hatte die Telekom Deutschland GmbH der BNetzA den Entwurf eines konkreten Angebots übermittelt, in dem sich das Unternehmen aus eigenen Stücken einseitig dazu verpflichten möchte, bis Ende 2018 bundesweit sämtliche HVt-Nahbereiche auszubauen.[11]

35. Die BNetzA stellte im November 2015 den Entwurf der Regulierungsverfügung zu nationalen Konsultation. Danach soll die Telekom Deutschland GmbH ein weitgehend exklusives Recht zum Ausbau ihrer HVt-Nahbereiche mit Vectoring erhalten. Wettbewerber, die am 23. November 2015 in konkreten Anschlussbereichen (ASB) bereits über die Hälfte der KVz ausgebaut hatten, sollten in den relevanten Nahbereichen ihrerseits den exklusiven Vectoringausbau beantragen können.

36. Als Ersatz zum bisherigen Zugang am Hauptverteiler ist vorgesehen, dass der Vectoringbetreiber (i. d. R. Telekom Deutschland GmbH) ein Bitstromprodukt (Layer 2) und ein virtuell entbündeltes lokales Zugangsprodukt (VULA – Virtual unbundled local Access) anbieten muss. Wettbewerber erhalten hierdurch so auch weiterhin Zugang zum Endkundenmarkt. Sofern durch das Vectoring Infrastrukturen der Wettbewerber entwertet werden, sind diese nach dem Entwurf der Behörde angemessen zu entschädigen.

37. Die Monopolkommission lehnt eine exklusive Nutzung von Vectoring durch die Telekom Deutschland GmbH ab, Vectoring sollte durch alle Unternehmen einsetzbar sein. Mit einem exklusiven Einsatz entstehe ein Quasimonopol der Telekom Deutschland GmbH bei Vectoring im Nahbereich (Tz. 39). Nicht zuletzt deshalb,

---

[11] Vgl. Entscheidung der der BNetzA vom 1. September 2016, S. 227 f.f. (http://www.bundesnetzagentur.de/DE/Service-Funktionen/Beschlusskammern/1BK-Geschaeftszeichen-Datenbank/BK3-GZ/2015/2015_0001bis0999/BK3-15-0004/BK3-15-0004_Regulierungsverfuegung_download.pdf?__blob=publicationFile&v=4) sowie Pressemitteilung der BNetzA vom 30. Oktober 2015.

weil die Hürden für Wettbewerber, die ihrerseits HVt-Nahbereiche exklusiv mit Vectoring ausbauen wollen, zu hoch seien. Die Monopolkommission empfiehlt hier auch die bis zum o. g. Stichtag verbindlich in der Vectoringliste angemeldeten Ausbauvorhaben zu berücksichtigen. Zudem rügt sie, dass Wettbewerber die Nahbereiche bis Ende 2017 mit Vectoring erschließen müssen, während die Telekom Deutschland GmbH bis Ende 2018 Zeit habe (Tz. 43).

38. Positiv würdigt die Monopolkommission die vorgesehene Verpflichtung der Telekom Deutschland GmbH, neben dem Layer-2-Bitstrom ein VULA-Produkt als TAL-Substitut anzubieten, das den Vorleistungsnachfragern mehr Gestaltungs- und Produktdifferenzierungsmöglichkeiten zulässt als Layer-2-Bitstrom. Allerdings solle die BNetzA für den Fall Vorkehrungen treffen, dass VULA und Layer-2-Bitstrom nicht rechtzeitig zur Verfügung stehen (Tz. 44).

39. Den ursprünglichen Vorschlag der Telekom Deutschland GmbH, die Ausbauzusage mittels eines öffentlich-rechtlichen Vertrags verbindlich zuzusichern, sieht die Monopolkommission im Zusammenhang mit Regulierungsentscheidungen insgesamt kritisch. Dies sei nicht im TKG geregelt und schüfe daher eher Rechtsunsicherheiten als Rechtssicherheit (Tz. 48).

40. Der erforderliche Ausbau von noch leistungsstärkeren Gigabitnetzen wird sich über einen längeren Zeitraum erstrecken. Vor diesem Hintergrund hält die Bundesregierung einen wettbewerbskonformen Ausbau von Vectoring auch im Nahbereich für sinnvoll, um das Ziel einer flächendeckenden Verfügbarkeit von mind. 50 Mbit/s bis 2018 zu erreichen. Klar ist allerdings auch, dass bereits jetzt die Perspektive für den Aufbau von Gigabitnetzen aufgezeigt werden muss. Erste Schritte wurden bereits unternommen: Die von den TK-Unternehmen im Rahmen der Netzallianz Digitales Deutschland zugesagten Investitionen kommen auch dem Glasfaserausbau zugute. Zugleich wurde in der Netzallianz die Realisierung eines vermehrten whole-buy vereinbart, wodurch Anreize für den Ausbau stärker glasfaserbasierter Netze entstehen, und eine Studie zu den technischen und ordnungspolitischen Rahmenbedingungen der Gigabitgesellschaft beauftragt. Im Rahmen der Förderung zeigt sich in den bisherigen Anträgen bereits eine Fokussierung auf den Ausbau nachhaltiger Netze, was vielfach FTTB/H mit einschließt. Um die Anbindung von Gewerbegebieten mit Gigabitanschlüssen voranzutreiben, findet im Rahmen der Breitbandförderung des Bundes ein Sonderaufruf Mittelstand statt, ausgestattet mit 350 Mio. Euro. Im DigiNetz-Gesetz wird zum Schutz der Investitionen in moderne Glasfasernetze erstmals eine Überbaueinrede gesetzlich fixiert. Infolgedessen entfällt der Anspruch auf Mitnutzung öffentlicher Versorgungsnetze beim Netzausbau, wenn hierdurch moderne Glasfasernetze mit diskriminierungsfreiem Netzzugang überbaut würden. Das Maßnahmenpaket wird von der Bundesregierung kontinuierlich – auch unter Einbeziehung der Netzallianz Digitales Deutschland – weiterentwickelt.

41. Die Regulierungsverfügung zu Vectoring in Nahbereichen wurde inzwischen am 1. September 2016 von der Beschlusskammer bei der BNetzA in einem förmlichen und transparenten Regulierungsverfahren getroffen. Sie hat sich darin eingehend mit allen relevanten politischen, ökonomischen und rechtlichen Aspekten auseinandergesetzt. Seit der Bewertung durch die Monopolkommission änderte die BNetzA den Beschlussentwurf im Nachgang zur nationalen Konsultation noch an mehreren Stellen, bevor sie ihn bei der Europäischen Kommission Anfang April 2016 notifizierte. Diese hat Anfang Mai 2016 ein sog. Phase II-Verfahren zum Entwurf der Regulierungsverfügung eingeleitet. Nachdem die BNetzA den ursprünglichen Entwurf zurückgezogen und mit Anpassungen renotifiziert hat, wurden die Zweifel der Europäischen Kommission ausgeräumt. Am 19.07.2016 hat die Europäische Kommission den Entwurf der BNetzA grundsätzlich akzeptiert, gleichwohl weitere Anpassungen hinsichtlich des Vectoring- und des parallelen Layer-2-Bitstromverfahrens gefordert. Mit der am 1. September 2016 getroffenen Vectoring-Entscheidung der BNetzA liegt nun eine wichtige Entscheidung vor, die den Breitbandausbau unter Berücksichtigung wettbewerblicher Belange weiter vorantreibt.

2.3.3 Bitstromzugang

42. Im Jahr 2015 wurde von der BNetzA die Regulierungsverfügung für den Markt 3b der EU-Märkteempfehlung beschlossen, der im Wesentlichen die Bitstromprodukte der Layer 2 und 3 als Teilmärkte umfasst.

Bitstrom Layer 3

43. Erstmals wurde von der BNetzA mit dem Layer-3-Bitstrommarkt in räumlicher Hinsicht als Markt das Bundesgebiet mit Ausnahme von 20 Städten definiert. Danach herrsche in 20 deutschen Städten ein nachhaltiger Wettbewerb, der es erlaube, die Telekom Deutschland GmbH aus der Regulierung zu entlassen, sofern sie ein Layer-2-Bitstromprodukt anbietet. Die übrigen Gebiete unterliegen weiterhin der Ex-post-Regulierung (nachträgliche Entgeltregulierung mit Anzeigeverpflichtung).

44. Die Monopolkommission – die sich schon in früheren Sondergutachten für eine regional differenzierte Abgrenzung der Märkte für den Bitstromzugang aussprach – begrüßt die Entscheidung der BNetzA. Die Behörde hätte aus Sicht der Monopolkommission durchaus mutiger vorgehen können. Die infolge der vertraglichen Vereinbarung zwischen der Deutschen Telekom AG und der Telefónica von der BNetzA vorgenommene Anrechnung der Endkundenmarktanteile der Telefónica zu denen der Deutschen Telekom AG berücksichtige zu wenig die Rolle der Telefónica als bundesweit agierender großer Bitstromnachfrager mit eigener Infrastruktur. Wären die Endkundenmarktanteile von Telefónica vollständig separat berücksichtigt worden, hätte der Layer-3-Bitstromzugang in deutlich mehr Städten – wie z. B. Berlin, Hamburg oder München – als wettbewerblich identifiziert und die Deutsche Telekom AG aus der Regulierung entlassen werden können (Tz. 69).

45. Die Bundesregierung sieht in der Entscheidung der BNetzA einen bedeutsamen Schritt in Richtung regional differenzierte Marktbetrachtung. Auch wenn diese aus Sicht der Monopolkommission hätte mutiger ausfallen können, können damit erste Erfahrungen gewonnen und ggf. weitere Deregulierungsschritte in wettbewerblich identifizierten Märkten geprüft werden.

Bitstrom Layer 2

46. Den Markt für Layer-2-Bitstrom grenzt die BNetzA weiterhin national ab, und sieht für ihn eine Ex-ante-Entgeltgenehmigung gemäß § 31 TKG nach Maßgabe der Missbrauchskontrolle des § 28 TKG vor. Sie will damit eine hinreichende Planungssicherheit für alle Marktakteure und im Vergleich zu anderen Vorleistungsprodukten konsistente Preise gewährleisten. Außerdem erlegte die BNetzA der Deutschen Telekom AG Nichtdiskriminierungsverpflichtungen sowie die Veröffentlichung wichtiger Leistungsindikatoren auf, um die Dienstqualität besser überwachen zu können.

47. Angesichts der zukünftigen Bedeutung des Layer-2-Bitstroms als TAL-Substitut und der teilweisen Deregulierung des Layer-3-Bitstromzugangs begrüßt die Monopolkommission die Entscheidung der BNetzA und die strengere Kontrolle der Layer-2-Bitstromzugänge durch die BNetzA (Tz. 67). Auch die Bundesregierung hält die Regulierungsverfügung der BNetzA für gerechtfertigt.

2.3.4 Anrufzustellung in einzelnen Mobilfunknetzen

48. Die BNetzA hat im Juli 2015 ihren Entwurf zur Marktanalyse für Mobilfunkterminierung veröffentlicht. Darin prüfte sie insbesondere, ob von Over-the-Top-Playern über Voice over Internet Protocol (VoIP) bereitgestellte Sprachverbindungen bei der Marktabgrenzung berücksichtigt werden sollten. Die BNetzA kommt zu dem Ergebnis, dass von OTT angebotene VoIP-Dienste derzeit kein vollwertiges Substitut für klassische Sprachdienste im Mobilfunk sind und daher die Mobilfunkterminierungsmärkte weiterhin der Regulierung bedürfen.

49. Diese Einschätzung der BNetzA teilt die Monopolkommission (Tz. 82). Aus Sicht der Bundesregierung ist die weitere Marktentwicklung vor dem Hintergrund der hohen Wettbewerbsdynamik genau zu beobachten. Die Interdependenz von traditionellen TK-Märkten und OTT-Diensten ist nicht nur mit Blick auf die Mobilfunkterminierung umfassend und eingehend zu analysieren. Vor dem Hintergrund des TK-Reviews sind ggf. Personalerhöhungen zu prüfen.

2.3.5 Roamingentgelte

50. Die Monopolkommission sieht die im Oktober 2015 vom Europäischen Parlament und dem Rat verabschiedete Verordnung, die schrittweise eine vollständige Abschaffung der Roamingentgelte vorsieht, in Teilen positiv. So begrüßt sie den Schutz von Verbrauchern vor missbräuchlich überhöhten Preisen, sieht aber die Gefahr, dass bei vollständigem Wegfall der Aufschläge für Roaming dadurch entstandene Kosten der Netzbetreiber nicht mehr verursachungsgerecht gedeckt werden können. Sie befürchtet infolgedessen höhere Preise an anderer Stelle, z. B. bei den Inlandspreisen. In welchem Umfang Fair-use-Regelungen eine übermäßige Ausnutzung des Roamings durch ausländische SIM-Karten im Inland (Arbitrage) wirksam zu begrenzen vermögen, sei aus Sicht der Monopolkommission noch nicht abschätzbar, da deren genaue Ausgestaltung durch die Europäische Kommission noch ausstehe (Tz. 145).

51. Die Bundesregierung teilt die Auffassung der Monopolkommission. Zwar dürften angesichts der vergleichsweise niedrigen Zusatzkosten des Roamings die Auswirkungen auf die Inlandspreise eher gering sein und das Ausmaß von Arbitrage durch die Nutzung ausländischer SIM-Karten mittels der Fair-use-Regeln begrenzt werden können. Dennoch sollte es auch aus Sicht der Bundesregierung den Netzbetreibern einschließlich der virtuellen Betreiber (MVNO) möglich sein, die Kosten decken zu können.

2.3.6 Verfahrensvereinfachung in der Ex-ante-Entgeltregulierung

52. Die Monopolkommission steht dem Vorschlag aus dem Markt, bei Leistungen von wirtschaftlich geringer Bedeutung die Regulierungsintensität zu senken, indem anstelle einer Ex-ante-Regulierung eine weniger aufwendige Ex-post-Regulierung – gegebenenfalls mit Anzeigepflicht – auferlegt wird, im Grundsatz positiv gegenüber (Tz. 97). Sie würdigt in diesem Zusammenhang die von der BNetzA bisher gezeigte Bereitschaft zum Bürokratieabbau.

53. Die Monopolkommission lehnt indes eine Anpassung des TKG ab, da sie den Ermessensspielraum der BNetzA bei der Regulierungsausübung einschränke (Tz. 97).

54. Die Bundesregierung teilt die Einschätzung der Monopolkommission. Die Regulierungsintensität bei Leistungen von geringer wirtschaftlicher Bedeutung zu senken, wird begrüßt; da dies bereits heute von § 30 Abs. 1 S. 2 TKG abgedeckt ist, bedarf es hierfür keiner weiteren Regelung.

2.4 Mobilfunkmarkt

2.4.1 Marktkonsolidierung

55. Die Europäische Kommission hat im Juli 2014 den Zusammenschluss von Telefónica mit E-Plus unter Auflagen genehmigt. Die Monopolkommission hegt Zweifel, ob diese Auflagen den Wettbewerb auf dem Endkundenmarkt und dem Vorleistungsmarkt für Mobilfunkterminierung auf Dauer hinreichend gewährleisten können (Tz. 121-125). Sie präferiert nach wie vor Auflagen, die weiterhin einen vierten unabhängigen Netzbetreiber zur Folge gehabt hätten (Tz. K24, 123). Seit der Fusion seien keine spürbaren Wettbewerbsvorstöße eines der verbliebenen Unternehmen erkennbar, jedoch sei es noch zu früh für eine abschließende Bewertung der Wettbewerbswirkungen. Daher werde die Monopolkommission die Entwicklung des Mobilfunkmarktes weiter beobachten (Tz. 126).

56. Die Bundesregierung begrüßt, dass die Monopolkommission – bei all ihren Vorbehalten – für eine finale Beurteilung der Fusion von E-Plus mit Telefónica zunächst noch die weitere Marktentwicklung im Mobilfunk abwarten will.

2.4.2 Frequenzauktion

57. Im Sommer 2015 wurden von der BNetzA Mobilfunkfrequenzen der Frequenzbänder 900 MHz und 1800 MHz (bisherige GSM-Lizenzen enden am 31.12.2016), 700 MHz und 1,5 GHz (bislang vom Rundfunk genutzte Frequenzen = „digitale Dividende II“) versteigert.

58. Durch die Übernahme von E-Plus durch Telefónica entstand ein Ungleichgewicht bei der Verteilung der Mobilfunkfrequenzen zwischen den nunmehr drei Netzbetreibern. Die BNetzA erlaubte dem Unternehmen unter Auflagen, seine Frequenzen zunächst weiter in vollem Umfang zu nutzen. Sie erlegte Telefónica aber auf, die 2016 ohnehin auslaufenden Nutzungsrechte für Frequenzen im 900 und 1 800 MHz-Band Ende 2015 zurückzugeben, so dass sie bei der Auktion bereits mit versteigert werden konnten. Zudem wurde nach der Versteigerung eine Frequenzverteilungsuntersuchung eingeleitet.

59. Die Bundesregierung teilt die Ausführungen der Monopolkommission zur Frequenzauktion. Zur Betriebsaufnahme von DVB-T 2 HD merkt die Bundesregierung an, dass die erste Stufe der Einführung am 31. Mai 2016 mit sechs Programmen in 18 Ballungsräumen begonnen hat. Die Aufnahme des Regelbetriebs ist für den 29. März 2017 geplant, der weitere Ausbau soll 2019 abgeschlossen sein. Zwischen Bund und Ländern wurde vereinbart, den 700 MHz-Frequenzbereich möglichst ab Mitte 2018 bundesweit flächendeckend nutzbar zu machen.

2.5 Over-the-Top-Player

60. Die Monopolkommission widmet in dem Sondergutachten den Over-the-Top-Playern, die mit ihren innovativen Kommunikationsdiensten – wie z. B. Skype oder WhatsApp – klassische Telekommunikationsunternehmen herausfordern (OTT-1-Dienste), ein eigenes Kapitel.

61. Das Auftreten und die Effekte der OTT wird darin von mehreren Seiten beleuchtet: Einerseits sind OTT auf die Infrastruktur der Telekommunikationsanbieter angewiesen, damit Endkunden ihre Dienste und Inhalte nutzen können; hier profitieren die Telekommunikationsnetzbetreiber von der damit verbundenen Nachfrage nach leistungsfähigen Internetzugängen und steigendem Datenvolumen (Tz. 159). Andererseits konkurrieren die Dienste der OTT mit Angeboten der althergebrachten Telekommunikationsunternehmen, deren Umsätze

daher zurückgehen – wie beispielsweise bei SMS (Tz. 160-162). Da OTT nicht wie Telekommunikationsunternehmen der sektorspezifischen Regulierung unterliegen, die neben der Zugangs- und Entgeltregulierung, spezifischen Vorgaben zum Verbraucher- und Datenschutz sowie zur Interoperabilität enthalten, steht in der öffentlichen Diskussion die Forderung im Raum, regulatorisch ein „Level-Playing-Field" zu schaffen (Tz. 151).

62. Aus Sicht der Monopolkommission sollte die bestehende sektorspezifische Regulierung nicht uneingeschränkt auf OTT-Dienste übertragen werden (Tz. 163). Viele Regeln seien an Betreiber von Telekommunikationsinfrastruktur und nicht an reine Diensteanbieter adressiert. Die grundsätzliche Regulierungsbedürftigkeit einzelner Vorleistungsmärkte sei daher weiter zu bejahen. Insbesondere bei Diensten mit vergleichbarer Funktionalität und Konkurrenz auf den Endkundenmärkten käme eine Angleichung von Regulierungsverpflichtungen ggf. in Frage. Jedoch müsse dabei auch unverhältnismäßiger Aufwand vermieden werden (Tz. 164). Gleichwohl sei die wettbewerbliche Rolle der OTT-Dienste auf den Endkundenmärkten zu berücksichtigen (Tz. 167).

63. Die Bundesregierung teilt die Auffassung der Monopolkommission. Auch hier sind vor dem Hintergrund des TK-Reviews ggf. Personalerhöhungen zu prüfen. Daneben stellt die Monopolkommission fest, dass durch die Konkurrenz von OTT auf der Dienste-Ebene die Erlöse klassischer Telekommunikationsunternehmen unter Druck geraten, was letztendlich auch deren Bereitschaft, in neue Infrastruktur zu investieren, vermindere (Tz. 182 f.).

64. Daher begrüßt die Monopolkommission die in der DSM-Verordnung verabschiedeten Regelungen zur Netzneutralität. Sie seien ein ausgewogener Kompromiss zwischen einer strikten Netzneutralitätsauslegung und den Interessen der Netzbetreiber, der das offene Internet bewahre, zugleich aber Spielraum für Innovationen lasse. Diese Sicht vertritt auch die Bundesregierung; sie hatte sich bereits in den Verhandlungen zur DSM-Verordnung nachdrücklich für eine solche Ausgestaltung der Netzneutralität ausgesprochen (Tz. 186).

2.5.1 Universaldienst

65. Im Bericht der Bundesnetzagentur ist nach § 121 Absatz 1 Satz 2 TKG auch zu der Frage Stellung zu nehmen, ob sich eine Änderung der Festlegung, welche Telekommunikationsdienste als Universaldienstleistungen im Sinne des § 78 TKG gelten, empfiehlt.

66. Universaldienstleistungen sind gemäß § 78 Absatz 1 TKG definiert als ein Mindestangebot an Diensten für die Öffentlichkeit, für die eine bestimmte Qualität festgelegt ist und zu denen alle Endnutzer unabhängig von ihrem Wohn- oder Geschäftsort zu einem erschwinglichen Preis Zugang haben müssen und deren Erbringung für die Öffentlichkeit als Grundversorgung unabdingbar geworden ist.

67. Aus Sicht der Bundesnetzagentur empfiehlt es sich aufgrund einer Gesamtschau der sozialen, wirtschaftlichen und technischen Entwicklungen weiterhin nicht, Breitbandanschlüsse in den Universaldienst aufzunehmen. Insbesondere im Hinblick auf die von Bund und Ländern aufgelegten Breitbandförderprogramme sei davon auszugehen, dass verbleibende weiße Breitbandflecken geschlossen werden, ohne dass auf das Instrument des Universaldienstes zurück gegriffen werden müsse. Sollten allerdings im nun folgenden Berichtszeitraum die Förderprogramme nicht auch dazu führen, dass die wenigen derzeit noch bestehenden Versorgungslücken geschlossen werden, so müsste diese Empfehlung gegebenenfalls überdacht werden.

68. Die Bundesregierung hält, wie auch schon in den Stellungnahmen zu den Tätigkeitsberichten 2008/2009 (Bundestagsdrucksache 17/2567, S. 10) und 2010/2011 (Bundestagsdrucksache 17/10602, S. 7 f.) vorgebracht, einen Universaldienst derzeit nicht für zweckmäßig, da er keine schnellen Lösungen für die bestehende Problemlage bereit hält, sondern existierende Lösungsansätze und eine positive Marktentwicklung konterkarieren könnte.

69. Durch das im Oktober 2015 veröffentlichte Bundesförderprogramm wird mit einem Gesamtvolumen von 4 Mrd. € der Ausbau von Breitbandnetzen mit Übertragungsraten von mindestens 50 Mbit/s vorangetrieben. Das Förderprogramm zielt gerade auf die Abdeckung bislang unterversorgter, zumeist ländlicher Regionen ab.

70. Auch bei der anstehenden Reform des Europäischen Rechtsrahmens soll ein Schwerpunkt in Anreizen für Investitionen in flächendeckend hochleistungsfähige Telekommunikationsnetze bestehen.

71. Insofern ist davon auszugehen, dass bestehende Versorgungslücken geschlossen werden, ohne dass hierzu Universaldienstvorgaben herangezogen werden müssen.

72. Im Hinblick auf die Bereitstellung von öffentlichen Münz- und Kartentelefonen sowie im Hinblick auf öffentliche Teilnehmerverzeichnisse und Telefonauskunftsdienste stellt die Bundesnetzagentur die Frage, ob entsprechende Dienste tatsächlich noch vom Universaldienst umfasst werden müssen. Hintergrund sind die hohe Verbreitung von Mobilfunkanschlüssen sowie vom Markt alternativ erbrachte Diensten.

73. Im Rahmen der Überprüfung des Europäischen Richtlinienrechtsrahmens für elektronische Kommunikation wird sich die Bundesregierung auch für eine sachgerechte Prüfung dieser Frage einsetzen und den bestehenden Universaldienstumfang mit Rücksicht auf den voranschreitenden Digitalisierungsprozess und die Marktentwicklung einer kritischen Prüfung unterziehen.

2.6 Anbieterwechsel

74. Wie von der Monopolkommission festgestellt, ist der reibungslose Ablauf des Anbieterwechsels eine unerlässliche Voraussetzung für den funktionierenden Wettbewerb im Telekommunikationsmarkt (Tz. 98). Die gesetzlichen Regelungen sollen hier das Vertrauen der Verbraucher in einen zuverlässigen Wechselprozess stärken und – damit einhergehend – den Wettbewerb zwischen den Telekommunikationsanbietern intensivieren (Tz. 99).

75. Angesichts der im Berichtszeitraum zunächst weiter angestiegenen Zahl der Verbraucherbeschwerden zum Anbieterwechsel, fordert die Monopolkommission – neben der strengeren Anwendung bestehender Regeln – eine „drastische“ Erhöhung des Bußgeldrahmens bei Pflichtverstößen durch Telekommunikationsdienstanbieter (Tz. 102).

76. Die BNetzA hat mehrfach Bußgelder gegen Telekommunikationsanbieter wegen Verstößen beim Anbieterwechsel verhängt. Sie ist 2015 in einen ständigen Dialog mit den Anbietern eingetreten und konnte deutliche Verbesserungen bei der Abwicklung der Wechselprozesse erreichen. So ist seit Mitte des Jahres 2015 das Beschwerdeaufkommen erstmals seit der gesetzlichen Novellierung des Anbieterwechselprozesses von 2012 deutlich gesunken. Die BNetzA wird sich – auch wenn Verstöße gegen die Regeln in der Praxis sehr schwierig nachzuweisen sind – weiter für jeden einzelnen Verbraucher, der in eine Versorgungsunterbrechung geraten ist, einsetzen und dabei die bestehenden gesetzlichen Möglichkeiten voll ausschöpfen.

77. Die Bundesregierung wird die weitere Entwicklung genau verfolgen. Sollte sich die Situation beim Anbieterwechsel nicht wie erwartet weiterentwickeln, könnte durch Erhöhung des Bußgeldrahmens dessen abschreckende Wirkung erhöht werden. Der Bußgeldrahmen ist dabei allerdings in die Gesamtsystematik der Bußgeldhöhen einzupassen.

2.7 Privatisierung der Deutschen Telekom AG

78. Die Monopolkommission wiederholt ihre (auch schon 2013 aufgestellte) Forderung, die direkt oder indirekt über die Kreditanstalt für Wiederaufbau gehaltenen Bundesanteile an der Deutschen Telekom AG von derzeit noch rund 32 % so bald als möglich zu veräußern (Tz. 148).

79. Dies sei geboten, da einerseits der Bund als Anteilseigner ein originäres Interesse an der zukünftigen Ertragskraft der Deutsche Telekom AG habe, er andererseits aber auch die regulatorischen Rahmenbedingungen im Telekommunikationssektor vorgebe und als Regulierungsbehörde Einfluss auf das Marktgeschehen nehme. Somit bestünden Interessenkonflikte zwischen Eigentümer- und Regulierungsstellung des Bundes (Tz. 147).

80. Mögliche Erlöse aus dem Verkauf der Aktien der Deutschen Telekom AG könnten, so die Monopolkommission, in den Bundeshaushalt fließen und für die Förderung des Breitbandausbaus in Deutschland genutzt werden (Tz. 149).

81. In Bezug auf die Privatisierungsforderung der Monopolkommission wird darauf verwiesen, dass grundsätzlich kein wichtiges Bundesinteresse am Erhalt der staatlichen Beteiligung an der Deutschen Telekom AG mehr besteht; der Bund hält daher an seinem Privatisierungsziel fest. Möglichkeiten der weiteren Privatisierung werden von der Bundesregierung fortlaufend geprüft. Diese Prüfung berücksichtigt unter anderem die Kapitalmarktsituation, die wirtschaftliche Situation des Unternehmens sowie im Hinblick auf die Deutsche Telekom AG die spezifischen Interessen des Bundes (z. B. Beteiligung an sicherheitsrelevanter Infrastruktur).

82. Im Übrigen wird die Sorge der Monopolkommission hinsichtlich eines möglichen Interessenkonflikts zwischen Eigentümerstellung und Regulierungsfunktion nicht geteilt:
Entsprechend internationaler Standards (OECD)

- ist die Wahrnehmung der Eigentümerfunktion des Staates (BMF) von der Regulierungsverwaltung (BMWi, BMVI, BNetzA) klar getrennt,
- sind Aufgaben und Zuständigkeiten transparent formuliert und
- werden von den Ressorts eigenverantwortlich wahrgenommen.

83. Zum Verwendungsvorschlag für die Privatisierungserlöse für die Förderung des Breitbandausbaus ist zu beachten, dass diese Einnahmen grundsätzlich dem Gesamtdeckungsprinzip unterliegen und insoweit der Finanzierung aller Ausgaben des Bundeshaushalts dienen. Eine Entscheidung über die Verwendung obliegt dem Haushaltsgesetzgeber. Im Übrigen unterstützt schon das im Oktober 2015 veröffentlichte Förderprogramm des Bundes einen flächendeckenden Breitbandausbau mit mindestens 50 Mbit/s bis 2018, insbesondere in ländlichen Gebieten und Randlagen, in denen ein privatwirtschaftlicher Ausbau mittelfristig unwirtschaftlich ist. Insgesamt stehen für die Förderung ca. 4 Mrd. € zur Verfügung.

3 Stellungnahme zum Bereich Post

3.1 Einführung

84. Ein gut funktionierender, leistungsstarker Markt für Briefdienstleistungen sowie Kurier-, Express- und Paketdienstleistungen (KEP) ist von erheblicher gesamtwirtschaftlicher Bedeutung. Er leistet einen bedeutsamen Beitrag zu Beschäftigung und Wachstum in Deutschland.

85. Wettbewerb ist auch im Postmarkt wesentlicher Treiber von Innovation und Wachstum. Zielsetzung der Bundesregierung ist es daher, neben der Sicherung eines flächendeckenden Universaldienstes möglichst optimale Rahmenbedingungen für die Entwicklung funktionsfähiger Wettbewerbsstrukturen im Postmarkt zu schaffen.

86. Kennzeichnend für die aktuelle Marktsituation in Deutschland sind eine noch relativ stabile Entwicklung der Sendungsmengen im Briefbereich sowie weiterhin deutliche Zuwächse im KEP-Bereich. In Folge des zunehmenden Onlinehandels entstehen bei hoher Wettbewerbsintensität kundengerechtere Angebote und optimierte logistische Strukturen.

87. Im Briefbereich ist aufgrund der fortschreitenden Digitalisierung tendenziell eher von rückläufigen Volumina auszugehen. Im Vergleich zu vielen anderen Staaten, in denen seit Jahren deutliche Sendungsmengenrückgänge im Briefbereich zu verzeichnen sind, stellt sich die derzeitige Marktsituation in Deutschland bislang noch als vergleichsweise stabil dar.

88. In den meisten Mitgliedstaaten haben die Universaldienstbetreiber im Briefbereich immer noch einen Volumenanteil von etwa 95 %. In Deutschland konnten die Wettbewerber nach dem Fall des Briefmonopols im Jahr 2008 trotz leicht zurückgehender Sendungsmengen ihren Marktanteil bis 2014 auf 12,2 % steigern. Im Vergleich mit den meisten anderen Mitgliedstaatstaaten der Europäischen Union weist der deutsche Briefmarkt eine höhere Wettbewerbsintensität und größere Angebotsvielfalt auf.

89. Die Bundesregierung geht für die Zukunft weiterhin von einer positiven Marktentwicklung im KEP-Bereich aus. In diesem Zusammenhang begrüßt sie die Bestrebungen der Europäischen Kommission zur Optimierung der grenzüberschreitenden Paketdienste im Rahmen der digitalen Binnenmarktstrategie. Hintergrund sind teils erhebliche Preisunterschiede für grenzüberschreitende Paketdienste.

90. Aus Sicht der Bundesregierung sollte offenkundig zu hohen Preisen in einzelnen Mitgliedstaaten, die den E-Commerce innerhalb der EU behindern, durch zielgenaue Eingriffe entgegen getreten werden. Überflüssige bzw. prophylaktische (Preis-) Regulierungsmaßnahmen in weitgehend wettbewerblich geprägten Paketmärkten lehnt die Bundesregierung dagegen ab.

91. Aufgrund der absehbaren deutlichen Strukturänderungen im Postsektor spricht einiges dafür, den nationalen und europäischen Postrechtsrahmen einer generellen Überprüfung zu unterziehen. Die Bundesregierung wird hierzu in 2017 einen Diskussionsprozess einleiten und unter Einbeziehung von Unternehmen, Verbrauchern, Gewerkschaften und Wissenschaft prüfen, ob und in welchem Umfang Änderungen angezeigt sind. Auch muss in diesem Zusammenhang die Marktbeobachtung ausgeweitet und intensiviert werden. Die Vorschläge und Empfehlungen der Monopolkommission werden dabei ebenfalls berücksichtigt.

3.2 Markt- und Wettbewerbsentwicklung

92. Der Tätigkeitsbericht der BNetzA und das Sondergutachten der Monopolkommission für den Bereich Post beinhalten auch im Berichtszeitraum 2014/2015 wichtige Bewertungen und Hinweise zu der Entwicklung auf den Postmärkten.

93. Nach Feststellung der BNetzA haben sich die Postmärkte in den vergangenen Jahren positiv entwickelt. Über alle Bereiche (Brief, Kurier, Express und Paket) hinweg seien im Jahr 2014 rund 28,8 Mrd. € umgesetzt worden. Dies bedeute eine Steigerung um 2,5 % zum Vorjahr.

94. Wie auch schon in den Vorjahren sorge der Onlinehandel (E-Commerce) für überdurchschnittliche Wachstumsraten im Kurier-, Express- und Paketmarkt. Die Kurier-, Express- und Paketdienste beförderten nach Angaben der BNetzA 2,7 Mrd. Sendungen im Jahr 2014 und damit 4,9 % mehr als im Vorjahr. Der Umsatz sei um 4 % auf 19,3 Mrd. € gestiegen.

95. Die BNetzA rechnet weiter mit einer sehr positiven Entwicklung. Mehrere Anbieter seien mit eigenen Zustellnetzen bundesweit aktiv und es herrsche in diesem Bereich deutlicher Wettbewerb. Die Anbieter würden laufend neue Geschäftsmodelle entwickeln und damit im Interesse der Verbraucher die Angebotsvielfalt und

die Qualität im Paketmarkt erhöhen. Wettbewerb und die fortschreitende Digitalisierung hätten diese Entwicklung forciert.

96. Insbesondere Veränderungen der Kaufgewohnheiten und des Bestellwesens führten zu einer Ausweitung des E-Commerce. Entwicklungen in angrenzenden Bereichen, die in einem unmittelbaren Zusammenhang mit den eigentlichen Postmärkten stehen, gewinnen damit eine zunehmende Bedeutung auch für das Regulierungsumfeld.

97. Der Briefmarkt im lizenzpflichtigen Bereich (gewerbsmäßige Beförderung von Briefen bis 1 000 g) stagniere dagegen aufgrund der zunehmenden Kommunikation in Form elektronischer Medien. Im europäischen Vergleich nehme Deutschland aber immer noch eine gute Position ein. Im Jahr 2014 seien mit 15,9 Mrd. Stück rund 1,4 % Briefsendungen weniger befördert worden als im Vorjahr. Die Umsätze blieben stabil und lagen im Jahr 2014 bei 8,6 Mrd. €.

98. Nach Feststellung der BNetzA ist und bleibt die Deutsche Post AG im Briefbereich weiterhin eindeutig marktbeherrschend. Im Jahr 2014 habe der Marktanteil bei 88 % gelegen. Die Wettbewerber hätten ihren Marktanteil bei rund 12 % stabilisiert.

99. Die Monopolkommission stellt heraus, dass sich auf den Briefmärkten bislang immer noch kein funktionsfähiger Wettbewerb entwickelt habe (Tz. 14). Die Deutsche Post AG habe im Privatkundenbereich eine Quasi-Monopolstellung und im Geschäftskundenbereich eine marktbeherrschende Stellung inne. Dieses sei insbesondere der Fall, weil das Unternehmen als Nachfolgeunternehmen der Deutschen Bundespost die flächendeckende Netzinfrastruktur für die Briefbeförderung – sowie für die Paketbeförderung – übernommen hatte. Hinzu komme die vertikale Integration der Deutschen Post AG vor allem im Briefbereich.

100. Die Deutsche Post AG verfüge damit seit Beginn der Liberalisierung der Postmärkte über einen fundamentalen Wettbewerbsvorteil gegenüber allen anderen Briefdienstleistern mit einem hohen Marktmacht- und Missbrauchspotenzial. Dieses komme etwa in der Ausgestaltung der Teilleistungsentgelte und den Rabatten durch die Deutsche Post AG zum Tragen.

101. Zur Förderung des Wettbewerbs hält die Monopolkommission eine Verbesserung der rechtlichen und regulatorischen Rahmenbedingungen für dringend geboten (Tz. 20). Das übergeordnete Ziel müsse sein, alternative Zustellwege zu schaffen und die Abhängigkeit der Marktteilnehmer von der Deutschen Post AG zu verringern.

102. Grundlegend dafür sei eine Marktordnung, die keine Anreize zu missbräuchlichem Verhalten setze, eine regulatorische Bevorzugung des Marktbeherrschers vermeide und Investitionen in Innovationen begünstige.

103. Auch die Monopolkommission geht von einem weiteren Rückgang der Sendungsmengen im Briefmarkt infolge zunehmender Digitalisierung und eines veränderten gesellschaftlichen Kommunikationsverhaltens aus.

104. Sie empfiehlt dem Bundeskartellamt die Durchführung einer Sektoruntersuchung wegen der marktbeherrschenden Stellung der Deutschen Post AG, des eingeschränkten Angebots an Marktdaten, der zunehmenden Bedeutung des E-Commerce sowie der Frage nach der Abgrenzung des Marktes für die Beförderung von Standardpaketen (Tz. 226).

105. Auf den Paketmärkten würden wenige Paketdienstleister mit eigenen Zustellnetzen um Privat- und Geschäftskunden konkurrieren, wenngleich die Deutsche Post AG auch hier über eine einflussreiche Marktposition verfügen würde. Durch die gemeinsame Zustellung von Briefen und Paketen im Rahmen der Verbundzustellung habe die Deutsche Post AG die Möglichkeit zur Kosteneinsparung und zu einer Quersubventionierung des wettbewerbsintensiven Paketgeschäfts durch Erträge aus dem weniger wettbewerbsintensiven Briefgeschäft.

106. Das Umsatzvolumen im Kurier-, Express- und Paketbereich sei in den letzten Jahren deutlich angestiegen. Derzeit würden ca. 13 Mrd. € erwirtschaftet, zu über 50 % von den Paketdiensten und zu jeweils fast 25 % von Kurier- und Expressdiensten.

107. Wie die BNetzA weist auch die Monopolkommission darauf hin, dass die zunehmende Digitalisierung Chancen auf mehr Wettbewerb und die Erschließung von neuen Märkten biete. Die zunehmende Marktintegration von E-Commerce und Paketdiensten wird begrüßt. Es sei zu erwarten, dass der Wettbewerb auf den Paketmärkten zunehmen werde, wenn Handelsunternehmen einen immer größeren Teil der postalischen Wertschöpfungskette selbst übernehmen werden.

108. Nach Einschätzung der Bundesregierung sind die Postmärkte einem starken strukturellen Wandel unterworfen. Wie bereits im zurückliegenden Berichtszeitraum verlaufen die Veränderungen in den Segmenten unterschiedlich.

109. In Deutschland sind die Sendungsmengen noch als relativ stabil einzuordnen, jedoch kann sich perspektivisch diese Situation aufgrund der fortschreitenden, auch von der Bundesregierung aktiv vorangetriebenen Digitalisierung weiter deutlich verändern (z. B. durch weitere Anstrengungen im Bereich eGovernment). Im europäischen Ausland sind von den Unternehmen dagegen teils erhebliche substitutionsbedingte Sendungsmengenrückgänge zu verkraften und akute Problematiken wie die finanzielle Sicherung des Universaldienstes zu lösen .[12]

110. Für den Briefmarkt im europäischen Binnenmarkt stellt die Europäische Kommission in ihrem Bericht vom 17. November 2015 über die Anwendung der Europäischen Postdiensterichtlinie[13] weiterhin eine generell zögerliche Wettbewerbsentwicklung fest.[14] Wie bereits erwähnt, schneidet der deutsche Markt im europäischen Vergleich dabei insgesamt gut ab.

111. Im KEP-Bereich ist – geprägt durch die Ausweitung des E-Commerce – weiterhin eine erfreuliche Wettbewerbssituation mit steigenden Zuwachsraten festzustellen. Die Bundesregierung begrüßt die innovativen und vielfältigen Geschäftsmodelle der Marktteilnehmer, die letztlich auch im Interesse der Verbraucherinnen und Verbraucher umgesetzt werden.

3.3 Internationales und grenzüberschreitende Paketdienstleistungen

112. Die Monopolkommission führt an, die Deutsche Post AG sei Mitglied im Weltpostverein (WPV) und in der International Post Corporation (IPC) und besäße dort Exklusivmitgliedschaften (Tz. 54 f.), was ihr einen großen Wettbewerbsvorteil verschaffe.

113. Die Bundesregierung solle alle Postdienstleister, die einen Antrag zum Angebot grenzüberschreitender Postdienstleistungen abgeben, als sog. Designated Operators gegenüber dem WPV benennen (Tz. 65). Dieses könne in einer Rechtsverordnung geregelt werden, alternativ könne die Interessenwahrnehmung ausgeschrieben werden.

114. Dazu ist anzumerken, dass die Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch das BMWi, Mitglied in der UN-Sonderorganisation ist. Die Deutsche Post AG ist lediglich (bislang als einziges Postdienstunternehmen) für den grenzüberschreitenden Postverkehr von der Bundesregierung gegenüber dem WPV als Designated Operator benannt. Mitgliedschaft und Interessensvertretung werden in den Gremien des WPV ausschließlich durch Vertreter des BMWi wahrgenommen. Vertreter der Deutschen Post AG werden lediglich zur Unterstützung bei operativen Angelegenheiten in die deutsche Delegation aufgenommen.

115. Auch ist festzuhalten, dass der WPV eine reine Regierungsorganisation ist, während die IPC lediglich einen Zusammenschluss privatisierter Postdienstunternehmen und keinesfalls ein Spin-Off des WPV darstellt.

116. Grundvoraussetzung für einen funktionierenden Wettbewerb ist ein Level-Playing-Field. Da aber ausschließlich von den Regierungen benannte Betreiber, die überwiegend noch in Staatsbesitz sind, in den nationalen Delegationen der Mitgliedsländer berücksichtigt werden, kann auch aus Sicht der Bundesregierung von einem solchen Level-Playing-Field derzeit nicht ausgegangenen werden. Die im WPV repräsentierten benannten Betreiber können den faktischen Umstand nutzen, in diesem geschlossenen Benutzerkreis neben zollrechtlichen vor allem technologische Fragestellungen durch die Entwicklung gemeinsamer Verfahren und Standards mit für sich zu gestalten.

117. Auch vor dem Hintergrund der Anforderungen durch ständig steigende E-Commerce-Aktivitäten wird vereinzelt von Wettbewerbern der „Designated Operators“ der Wunsch nach einem Zugang zum WPV-System gefordert, die sich hiervon operative und wirtschaftliche Chancengleichheit im grenzüberschreitenden Versand erwarten. Die Bundesregierung prüft diese Forderung.

---

[12] „In Dänemark beispielsweise hat das Postvolumen zwischen 2000 und 2014 um fast 60 % abgenommen und ist im ersten Quartal 2015 um weitere 15 % zurückgegangen. Die Niederlande verzeichneten im ersten Quartal 2015 einen Rückgang um 13 %, der vorliegenden Prognosen zufolge im Zeitraum von 2010 bis 2020 zwischen 32 % und 49 % betragen wird.“ „Die Anzahl der über Universaldiensteanbieter in der EU verschickten Briefsendungen ist von schätzungsweise 107,6 Milliarden im Jahr 2008 auf 85,5 Milliarden im Jahr 2013 zurückgegangen“ S. BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT über die Anwendung der Richtlinie über Postdienste, S. 6f, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0568&from=de

[13] Vgl. ebenda.

[14] „Trotz der EU-weiten vollständigen Öffnung des Markts bis 2013 hat sich der Wettbewerb auf den Briefmärkten in den meisten Mitgliedstaaten nur langsam entwickelt, so dass die Anbieter von Universaldienstleistungen in den Mitgliedstaaten nach wie vor den größten Marktanteil besetzen. Von den fünfzehn Mitgliedstaaten, die ihren Markt vor 2011 vollständig geöffnet hatten, entfielen in acht Mitgliedstaaten 2013 mehr als 5 % des Briefmarktanteils (volumenmäßig) auf konkurrierende Unternehmen.“, ebenda, S. 6.

118. Die Bestrebungen der Europäischen Kommission zur Schaffung eines Binnenmarktes für Paketzustellungen in Europa bewertet die Monopolkommission positiv (Tz. 65). Eine räumliche Marktintegration würde zu einer Wettbewerbsintensivierung und insbesondere Erhöhung der Qualität und Quantität der Dienstleistungen führen. Wichtig sei ein Level-Playing-Field mit einem diskriminierungsfreien Zugang zu wichtigen Infrastrukturen.

119. Die Europäische Kommission hat zwischenzeitlich einen Verordnungsentwurf zur Optimierung der grenzüberschreitenden Paketdienste vorgelegt[15]**.** Hierdurch soll der E-Commerce im Binnenmarkt vorangetrieben werden. Wesentliches Element ist ein Monitoring der Marktsituation im Paketbereich durch die nationalen Regulierer. Hintergrund sind teils erhebliche Preisunterschiede für grenzüberschreitende Paketdienste.

120. Bereits in der Kommentierung zum Grünbuch der Europäischen Kommission zu den grenzüberschreitenden Paketdiensten im November 2012 hat die Bundesregierung den darin verfolgten Ansatz unterstützt, sich aber für die Vermeidung jeder nicht erforderlichen Regulierung des Marktes ausgesprochen.

121. Die Bundesregierung erkennt derzeit keine Erforderlichkeit für eine generelle Preisregulierung im grenzüberschreitenden Paketdienst. Klar ist allerdings auch, dass offenkundig zu hohen Preisen in einzelnen Mitgliedstaaten durch zielgenaue Eingriffe entgegen getreten werden sollte. Hierfür sollten möglichst einfache Mechanismen gefunden werden, die eine Behinderung des grenzüberschreitenden E-Commerce ausschließen und gleichzeitig sicherstellen, dass die Wettbewerbsdynamik in den Paketmärkten nicht abgebremst wird. Die Bundesregierung wird sich in den weiteren Diskussionsprozess zum Verordnungsentwurf aktiv einbringen.

3.4 Regulierung und Missbrauchsaufsicht

122. Die Monopolkommission kritisiert die 2015 vorgenommene Novellierung der Post-Entgeltregulierungsverordnung und empfiehlt eine Rückführung zur alten Fassung. Eine Abkoppelung des Gewinnzuschlags vom unternehmerischen Risiko würde die Gewinnerzielung für die Deutsche Post AG erheblich zu Lasten des Wettbewerbs und der Verbraucher erleichtern. Dieses würde zu einer Zementierung der marktbeherrschenden Stellung führen (Tz. 136).

123. Die Bundesregierung hatte sich zur Änderung der Post-Entgeltregulierungsverordnung entschlossen, um den flächendeckenden Universaldienst weiterhin auf eine sichere finanzielle Grundlage zu stellen. Dieses erfolgte, damit das regulierte Unternehmen auf die wirtschaftlichen Herausforderungen der Digitalisierung und der damit verbundenen Auslastungsrisiken bei der Briefpost reagieren kann. Dem regulierten Unternehmen wurde dadurch ein größerer Preisgestaltungsspielraum zugestanden.

124. Wie angeführt sind in anderen europäischen Ländern bereits nicht unerhebliche Sendungsmengenrückgänge zu verzeichnen, in Deutschland wird dieses perspektivisch auch nicht aufzuhalten sein. Die Digitalisierung wird von der Bundesregierung aktiv vorangetrieben und führt zu großen Vorteilen für Wirtschaft und Verbraucher, für die Mengenentwicklung bei der Briefpost jedoch aufgrund unvermeidbarer Substitutionseffekte auch zu Nachteilen. Vor diesem Hintergrund hält die Bundesregierung die vorgenommene Änderung der Post-Entgeltregulierungsverordnung für sinnvoll und angemessen.

125. Die Bundesregierung verweist darauf, dass sich die regulierten Briefentgelte in Deutschland auch nach der jüngsten Tariferhöhung der Deutschen Post AG im europäischen Mittelfeld bewegen und Verbraucher hierzulande für Standardbriefe deutlich weniger zahlen als in vergleichbaren Auslandsmärkten. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass höhere Entgelte die Spielräume von Wettbewerbern vergrößern und die elektronische Substitution verstärken.

126. Nach Auffassung der Monopolkommission sehe der geltende Gesetzesrahmen eine Ex-ante-Regulierung von Teilleistungsentgelten mit einer Mindesteinlieferungsmenge von 50 Stück vor. Die BNetzA kontrolliere jedoch die Teilleistungsentgelte nur im Rahmen der nachträglichen Missbrauchsaufsicht. Die Bundesregierung hält die Vorgehensweise der BNetzA für postgesetzkonform.

127. Verträge über Teilleistungsentgelte sollten nicht mehr binnen eines Monats nach Vertragsabschluss, sondern analog zum TKG spätestens zwei Monate vor der geplanten Einführung vorgelegt werden. Für individuell ausgehandelte Verträge zwischen der Deutschen Post AG und Großkunden sollte eine Vorlagepflicht in das Postgesetz aufgenommen werden. Damit würde der Anreiz für einen Verdrängungswettbewerb gemindert und die Missbrauchskontrolle verbessert werden.

[15] http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/DE/1-2016-285-DE-F1-1.PDF.

128. Aus Sicht der Bundesregierung müssen selbstverständlich auch im Post- und KEP-Markt die wettbewerbs- und regulierungsrechtlichen Regelungen eingehalten werden. Bei Vorwürfen eines wettbewerbswidrigen Verhaltens bleibt es je nach Fallgestaltung Aufgabe des Bundeskartellamtes oder der Bundesnetzagentur, diesen im geltenden gesetzlichen Rahmen nachzugehen. Wie auch von der Monopolkommission angeführt, haben die Behörden in der Praxis verschiedene Tatbestände im Rahmen der Missbrauchsaufsicht aufgegriffen (Tz. 149-151).

3.5 Universaldienst

129. Die BNetzA sieht derzeit keinen akuten Bedarf für eine Änderung der Universaldienstvorgaben. Sie hält es daher nicht für zielführend, zum jetzigen Zeitpunkt konkrete Vorschläge einzelner Vorschriften zum Universaldienstumfang zu unterbreiten. Grundlage für diese Einschätzung ist insbesondere das gewonnene Meinungsbild aus der Anhörung zu dem von ihr veröffentlichten Impulspapiers vom November 2014.

130. Allerdings sieht sie es aufgrund der durch die Digitalisierung induzierten Veränderungen im Postmarkt als unvermeidlich an, die gesetzliche Vorgabe, den Universaldienst der technischen und gesellschaftlichen Entwicklung anzupassen, verstärkt in den Fokus zu rücken. Zwar verlaufe der Sendungsmengenrückgang im Briefbereich im Vergleich zu vielen anderen Ländern durchaus noch moderat, jedoch könnten die Veränderungen im Marktverhalten in der digitalen Welt sehr schnell und grundlegend durchschlagen. Die BNetzA adressiert daher den dringenden Bedarf, vorausschauend Konzepte für einen tragfähigen und zukunftsorientierten Universaldienst in Deutschland aufzuzeigen und mit den Marktakteuren zu diskutieren.

131. Auch die Monopolkommission sieht zum gegenwärtigen Zeitpunkt keine Anhaltspunkte für eine Gefährdung des Universaldienstes. Jedoch sollte eine Rückführung der detaillierten Vorgaben bzw. eine nachfragegerechte Anpassung in der Post-Universaldienstleistungsverordnung (PUDLV) erfolgen (Tz. 178). Nicht weiter benötigte Netzstrukturen könnten dann beseitigt und Kosten gesenkt werden. Ein Anpassungsbedarf bei den Vorgaben solle auch durch Befragungen von Verbrauchern und Postdienstleistern ermittelt werden (Tz. 179). Auch seien erweiterte Berichtspflichten und Qualitätsmessungen geboten.

132. Die Bundesregierung steht zu ihrem auch im Koalitionsvertrag adressierten Bekenntnis zum Universaldienst. Der in Art. 87f GG verankerte Gewährleistungsauftrag für eine flächendeckend angemessene und ausreichende Versorgung mit Postdienstleistungen wird auch in Zukunft erfüllt.

133. Der Universaldienst in Deutschland wird sowohl quantitativ als auch qualitativ auf einem hohen Dienstleistungsniveau erbracht. Anregungen und Beschwerden von Verbraucherinnen und Verbrauchern werden dabei aufmerksam wahrgenommen und von der zuständigen BNetzA im Rahmen des Postrechts aufgegriffen.

134. Die Bundesregierung teilt die Einschätzung der BNetzA, dass derzeit kein akuter Bedarf für eine Änderung der Universaldienstvorgaben besteht. Die Empfehlung, die zukünftige Entwicklung des Universaldienstes aufmerksam und aktiv zu begleiten, wird von der Bundesregierung ausdrücklich unterstützt. Insbesondere die Implikationen des Digitalisierungsprozesses, einschl. der E-Commerce-Entwicklung, für den Universaldienst müssen unter Einbindung der Marktteilnehmer und der Verbraucher eingehend untersucht werden. Die BNetzA wurde gebeten, hierzu möglichst bis Mitte 2017 weitere Untersuchungen anzustellen.

3.6 Umsatzsteuerliche Behandlung von Postdienstleistungen

135. Die Monopolkommission spricht sich erneut dafür aus, dass die Umsatzsteuerbefreiung von Universaldienstleistungen nicht exklusiv der Deutschen Post AG, sondern allen Postdienstleistern gewährt werden solle (Tz. 187). Die Kompetenzen für die Feststellung der Erfüllung der Voraussetzungen einer Umsatzsteuerbefreiung sollten künftig vom BZSt auf die BNetzA übergehen (Tz. 188). Auf europäischer Ebene sei seitens der Bundesregierung initiativ auf eine Abschaffung der Umsatzsteuerbefreiung hinzuwirken (Tz. 189).

136. Zur umsatzsteuerlichen Behandlung von Postdienstleistungen wurde seitens der Bundesregierung in der Vergangenheit bereits eingehend Stellung genommen und dargestellt, welche Kriterien den Regelungen zur Umsatzsteuerbefreiung zugrunde liegen. An diesem Sachstand haben sich seither keine grundlegenden Änderungen ergeben. Insbesondere zur Frage eines diskriminierungsfreien Zugangs zum Markt wurde u. a. dargelegt, dass die Befreiung für Universaldienstleistungen keine pauschale Besserstellung der Deutschen Post AG oder Benachteiligung weiterer Anbieter darstellt.

137. Die Umsatzsteuerbefreiung nach § 4 Nr. 11b UStG setzt voraus, dass der Unternehmer sich gegenüber der Behörde und somit entsprechend der Bescheinigung des BZSt verpflichtet, flächendeckend und im gesamten Gebiet der Bundesrepublik Deutschland Universaldienstleistungen insgesamt oder zumindest einen Teilbereich

hiervon anzubieten. Hierbei muss der Anbieter auch tatsächlich in der Lage sein, die von ihm abgegebene Verpflichtungserklärung zu erfüllen.

138. Soweit ein Unternehmer dieser Verpflichtung umfassend und flächendeckend – auch über zivilrechtliche Kooperationsverträge – nachkommt, werden die Voraussetzungen für eine Erteilung der Bescheinigung und die Inanspruchnahme der Umsatzsteuerbefreiung erfüllt.

139. Davon zu unterscheiden – und von der Umsatzsteuerbefreiung folgerichtig auszunehmen – sind hingegen Unternehmen, die die in der Verpflichtungserklärung maßgeblichen Kriterien nicht erfüllen können, weil sie über die notwendigen Strukturen – weder auf Grund des eigenen Unternehmensaufbaus noch in vertraglicher Kooperation mit Drittunternehmen – gar nicht erst verfügen. Ein bloßer Rückgriff auf allgemein zugängliche Dienstleistungen eines Drittanbieters entspricht nicht Sinn und Zweck der Befreiungsvorschrift, die eine Begünstigung lediglich für den Unternehmer ermöglichen soll, der selbst – ggf. auch in vertraglicher Bindung zu anderen Unternehmern – ein aufwendiges und kostenintensives System vorhält.

140. Auch die Frage einer Vorsteuerabzugsberechtigung ist differenziert zu betrachten. Je nach Anbieter- und Kundenkreis kann diese im Einzelfall zu unterschiedlichen Auswirkungen und Interessenlagen führen.

141. Zum einen stellt die Möglichkeit bzw. Versagung des Vorsteuerabzugs grundsätzlich ein gesondert zu beurteilendes unternehmerisches Interesse dar, zum anderen kann nicht pauschal davon ausgegangen werden, dass die Befreiung von der Umsatzsteuer stets als unternehmerischer Vorteil zu werten ist.

142. Die Entscheidung darüber, welche Behörde bescheinigt, dass ein Unternehmen die Voraussetzungen für die Umsatzsteuerbefreiung nach § 4 Nr. 11b UStG erfüllt, wurde im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zur Einführung des jetzt geltenden § 4 Nr. 11b UStG auf das BZSt übertragen.

143. In diesem Zusammenhang wurde auch die Möglichkeit geprüft, diese Bescheinigung durch die BNetzA erteilen zu lassen. Eine umfassende Prüfung und Überwachung der nach § 4 Nr. 11b UStG maßgeblichen Voraussetzungen wäre für die BNetzA jedoch nicht ohne weiteres möglich gewesen, da die Behörde neben der ihr ursprünglich gesetzlich zugewiesenen übertragenen Aufgabenwahrnehmung keine turnusmäßige Überprüfung der Zugangsvoraussetzungen für einzelne Unternehmen und eine entsprechende Meldung der berechtigten Unternehmen unter umsatzsteuerlichen Aspekten durchführen kann.

144. Die Ansicht der Monopolkommission zur Verlagerung der Kompetenzen für die Feststellung der Erfüllung der Voraussetzungen der Umsatzsteuerbefreiung auf die BNetzA wird daher nicht geteilt.

145. Die Bundesregierung wird von der Monopolkommission erneut aufgefordert, die Abschaffung der Umsatzsteuerbefreiung auf europäischer Ebene herbeizuführen.

146. Die für die Mitgliedstaaten verbindliche Richtlinie 2006/112/EG des Rates vom 28. November 2006 über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem – die sogenannte Mehrwertsteuer-Systemrichtlinie – sieht in Art. 132 Abs. 1 lit. a eine zwingende Umsatzsteuerbefreiung für von öffentlichen Posteinrichtungen erbrachte Postdienstleistungen vor.

147. Die Europäische Kommission hatte bereits am 5. Mai 2003 den Vorschlag für eine Richtlinie zur Änderung des Unionsrechts in Bezug auf die mehrwertsteuerliche Behandlung von Dienstleistungen im Postsektor vorgelegt, den sie durch den geänderten Vorschlag vom 8. Juli 2004 – der Stellungnahme des Europäischen Parlaments folgend – leicht modifizierte.

148. Der Richtlinienvorschlag enthielt drei zentrale Elemente: Besteuerung der Postdienstleistungen grundsätzlich am Ort des Beginns der Beförderung, Aufhebung der Steuerbefreiung für von öffentlichen Posteinrichtungen ausgeführte Dienstleistungen sowie für die Lieferung von Postwertzeichen zum aufgedruckten Wert und Schaffung einer Option für die Mitgliedstaaten zur Einführung eines ermäßigten Umsatzsteuersatzes für bestimmte Postdienstleistungen.

149. Der Richtlinienvorschlag ist wiederholt auf EU-Ebene erörtert worden. Dabei stellte sich heraus, dass u. a. eine Abschaffung der Steuerbefreiung keine Aussicht auf Erfolg hat. Auf den entsprechenden Bericht der damaligen belgischen Ratspräsidentschaft, den der ECOFIN-Rat am 7. Dezember 2010 zur Kenntnis genommen hat, wird dabei hingewiesen.

150. Die Europäische Kommission hat dem durch Rücknahme des Richtlinienvorschlags im Jahr 2013 Rechnung getragen. Es ist nicht ersichtlich, dass sich die Haltung der Mitgliedstaaten seitdem geändert hat. Die von der Monopolkommission empfohlene Initiative der Bundesregierung auf EU-Ebene zur Abschaffung der Steuerbefreiung hätte damit keinerlei Aussicht auf Erfolg.

3.7 Vergaberecht

151. Die Monopolkommission empfiehlt die Erstellung eines Leitfadens zu Vergabeverfahren von Postdienstleistungen (Tz. 198). Damit könnten öffentliche Auftraggeber bei der Konzipierung wettbewerbsneutraler Vergabeverfahren unterstützt und Wettbewerbsverzerrungen präventiv entgegengewirkt werden.

152. Die mit den EU-Richtlinien initiierte Harmonisierung vergaberechtlicher Bestimmungen in Europa und des GWB werden begrüßt (Tz. 205).

153. Kritisch wird die den öffentlichen Auftraggebern beigemessene Wahlfreiheit der Verfahrensart bewertet (Tz. 207). Die Gleichstellung von nicht offenen mit offenen Vergabeverfahren würde zu einer vermehrten Anwendung nicht offener Verfahren führen, wodurch der Wettbewerb um die Auftragsvergabe gehemmt und Intransparenz geschaffen werde.

154. Ferner sollte eine Höchstgrenze für den Mindestumsatz zum Nachweis der Eignungsfähigkeit der Bietenden berücksichtigt werden, um die Position kleiner und mittelständischer Unternehmen in den Ausschreibungen zu stärken (Tz. 208).

155. Die Bundesregierung stellt dazu fest, dass in der neuen Vergabeverordnung Fragen der Eignungsnachweise, z. B. des höchstzulässigen Umsatzes (§ 45 Abs. 2 Vergabeverordnung – VgV) sowie die Beteiligung von Beratern im Vergabeverfahren genau geregelt sind. Insoweit ist die im Sondergutachten hierzu geübte Kritik unberechtigt.

156. Zum Vorschlag der Erarbeitung eines Leitfadens für die Vergabe von Postdienstleistungen ist anzumerken, dass aktuell das Vergaberecht reformiert wurde. Die neuen Regeln im GWB und der VgV sind detaillierter strukturiert als früher und dürften schon für sich zu einer Verbesserung der Vergabepraxis führen. Eines Leitfadens bedarf es daher nicht.

157. Die kritische Bewertung der Wahlfreiheit zwischen einem offenen Verfahren und dem nicht offenen Verfahren wird seitens der Bundesregierung nicht geteilt. Zum einen ist die Gleichstellung dieser beiden Verfahrensarten europarechtlich geboten. Zum anderen ist nicht zu erwarten, dass durch eine möglicherweise gesteigerte Anwendung des nicht offenen Verfahrens der Wettbewerb beeinträchtigt werden könnte. Denn auch dieses Verfahren erfordert stets einen Teilnahmewettbewerb, der für alle Interessierten offen ist.

158. Die angeblich erleichterte Prüfung auf Seiten des Auftraggebers stellt sich nicht als solche dar. Vielmehr sind sowohl im offenen Verfahren als auch im nicht offenen Verfahren die Eignungsprüfungen in gleichem Umfang durchzuführen. Das nicht offene Verfahren bietet lediglich durch seine Zweistufigkeit dem Auftraggeber die Möglichkeit der Vorauswahl im Rahmen der Eignung.

3.8 Der Bund als Anteilseigner der Deutschen Post AG

159. Wie bereits in den Gutachten zuvor spricht sich die Monopolkommission im Interesse der Verbraucher und des Wettbewerbs für eine vollständige Veräußerung der durch die KfW gehaltenen Anteile des Bundes an der Deutschen Post AG aus (Tz. 232). Zwar habe der Bund in den letzten Jahren seine Beteiligung kontinuierlich reduziert, jedoch sei der Anteil in Höhe von 21 % weiterhin bedeutend. Die Eigenschaft des Bundes als Anteilseigner und die gleichzeitige Funktion als Regulierer sei ein „massiver“ Interessenkonflikt und könne durch einen Verkauf aufgelöst werden (Tz. 241, 242).

160. Zu den vom Bund indirekt über die KfW noch 21 % gehaltenen Anteile an der Deutschen Post AG gilt weiterhin, dass der Bund an seinem Privatisierungsziel für die Deutsche Post AG festhält. Es werden fortlaufend verschiedene Möglichkeiten der weiteren Privatisierung geprüft. Diese Prüfung berücksichtigt unter anderem die Marktsituation, die wirtschaftliche Situation des Unternehmens sowie die spezifischen Interessen des Bundes.

161. Die von der Monopolkommission wiederholt geäußerte Sorge eines bestehenden Interessenkonflikts zwischen der Aufgabe des Bundes als Regulierer und der an einer Dividendenausschüttung interessierten Eigentümerstellung wird nicht geteilt.

162. Entscheidungen der Bundesregierung, die den Umgang mit Beteiligungen des Bundes tangieren, werden ausschließlich nach fachlichen Kriterien getroffen. Sollten im Einzelfall etwaige Interessenkonflikte zu Tage treten, wären diese nach den einschlägigen Vorschriften zu behandeln.

3.9 Arbeitsbedingungen im Postmarkt

163. Die Monopolkommission weist in ihrem Sondergutachten darauf hin, dass sie die Einführung des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns als einen Eingriff in die Tarifautonomie bewertet (Tz. 232).

164. Laut Aussagen von Marktteilnehmern hätten sich wesentliche Beschäftigungseffekte infolge des Mindestlohngesetzes bislang nicht eingestellt (Tz. 231). Diese könnten mittel- bis langfristig aber noch in strukturschwachen Regionen auftreten. Es sei zudem ein bürokratischer Mehraufwand entstanden, der die Geschäftsgrundlage vieler Unternehmen gefährden würde.

165. Für die Bundesregierung ist die Tarifautonomie unbestritten ein Kernbestandteil der sozialen Marktwirtschaft. Es ging daher bei der Einführung des allgemeinen Mindestlohns nicht um die Beschneidung der Tarifautonomie, sondern primär darum, eine absolute Untergrenze für Stundenlöhne festzulegen. Diese ist nicht zuletzt deshalb erforderlich, da in manchen Bereichen keine Tarifstrukturen existieren, die eine angemessene Entlohnung gewährleisten.

166. Die Monopolkommission merkt zutreffend an, dass der Mindestlohn die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vor unangemessen niedrigen Löhnen schützen und einen Lohnunterbietungswettbewerb zwischen Unternehmen zulasten der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer verhindern soll.

167. Mit Blick auf das zum 1. Januar 2015 in Kraft getretene Mindestlohngesetz (MiLoG) spricht sich die Monopolkommission daher für die Streichung der in § 2 Abs. 2 Nr. 5 und von § 6 Abs. 3 S. 1 Nr. 3 PostG enthaltenen Sozialklausel aus, da diese weitgehend funktionslos geworden sei (Tz. 233). Diesem Vorschlag kann nicht gefolgt werden, da das MiLoG auf die Gewährleistung eines Mindeststundenentgelts zielt.

168. Demgegenüber geht das in § 2 Abs. 2 Nr. 5 PostG genannte Ziel der Berücksichtigung sozialer Belange deutlich weiter und bleibt deshalb als Ziel weiterhin erforderlich. Entsprechendes gilt im Hinblick auf die vorgeschlagene Streichung der Regelung des § 6 Abs. 3 S. 1 Nr. 3 PostG. Auch hier ist das Mindestentgelt nur ein Teilbereich der in der Regelung genannten wesentlichen Arbeitsbedingungen. Im Übrigen ist auch nicht ersichtlich, weshalb bei einer nicht unerheblichen Unterschreitung des Mindestlohns eine Lizenz zur Erbringung von bestimmten Briefdienstleistungen nicht versagt werden sollte.

169. Des Weiteren wird angeführt, dass erst ab dem 1. Januar 2018 ein allgemeiner Mindestlohn von 8,50 € gelte (Tz. 227). Zwar ist richtig, dass der dann geltende – aber gegebenenfalls auf Grund einer Erhöhung zum 1. Januar 2017 über 8,50 € liegende – allgemeine gesetzliche Mindestlohn erst ab dem 1. Januar 2018 ausnahmslos gilt, aber bereits ab dem 1. Januar 2017 dürfen Stundenlöhne einen Wert von 8,50 € nicht unterschreiten.

170. Der Hinweis der Monopolkommission, dass es nach einem ersten Zwischenfazit der Bundesregierung nach der Einführung des Mindestlohns keine wesentlichen Beschäftigungseffekte gegeben habe, ist zutreffend.

171. Soweit die Monopolkommission darauf verweist, dass nach § 17 MiLoG eine Pflicht zur Aufzeichnung von Arbeitszeiten besteht (Tz. 227), fehlt ein Hinweis darauf, dass diese Pflicht nicht für alle Arbeitsverhältnisse gilt, sondern als Ergebnis einer Risikoabschätzung nur für sozialversicherungsrechtlich geringfügige Beschäftigung außerhalb von Privathaushalten sowie für die Beschäftigung in bestimmten – in § 2a des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes genannten – Branchen gilt.

Zudem wurden die Dokumentationspflichten durch Rechtsverordnungen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales und des Bundesministeriums der Finanzen für weitere Arbeitnehmergruppen bzw. Tätigkeiten reduziert oder aufgehoben.

172. Soweit die Monopolkommission auf einen durch das MiLoG entstandenen „erheblichen bürokratischen Mehraufwand“ eingeht, der die Geschäftsgrundlage „für das Gros der Unternehmen gefährde“ (Tz. 231), und in diesem Zusammenhang die mit dem MiLoG verbundenen Arbeitszeitaufzeichnungspflichten kritisiert (Tz. 234), stützt sie sich auf Berichte von Marktteilnehmern gegenüber der Monopolkommission (Tz. 231). Aus den vorläufigen Ergebnissen der Verdiensterhebung 2015 des Statistischen Bundesamts im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales ergibt sich demgegenüber, dass bei einer Erhebung von repräsentativ ausgewählten Betrieben bezogen auf die Gesamtwirtschaft über die Hälfte der vom Mindestlohn betroffenen Betriebe angibt, durch die Aufzeichnungspflichten nach dem MiLoG gar keinen oder nur einen geringen Mehraufwand zu haben. Und selbst von den Betrieben, die in den in § 2a des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes genannten Branchen tätig und damit grundsätzlich nach dem MiLoG aufzeichnungspflichtig sind, wird diese Einschätzung immerhin noch von knapp der Hälfte der Betriebe geteilt.

173. Soweit die Monopolkommission die in § 13 MiLoG geregelte Haftung des Auftraggebers anspricht (Tz. 227) und auch insoweit mit Blick auf einen von ihr wahrgenommenen „überproportionalen Bearbeitungs- bzw. Kontrollaufwand“ Anpassungen empfiehlt (Tz. 234), ist darauf hinzuweisen, dass die am 30. Juni 2015 vom BMAS angekündigte Klarstellung, dass auch bei der Anwendung der korrespondierenden Bußgeldvorschriften des § 21 Absatz 2 MiLoG und des § 23 Absatz 2 Arbeitnehmer-Entsendegesetz („ordnungswidrigkeitsrechtliche Auftraggeberhaftung“) ein eingeschränkter Unternehmerbegriff im Sinne der einschlägigen Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts zugrunde gelegt wird, bereits im Sommer 2015 durch eine entsprechende Klarstellung in den internen Dienstvorschriften der Behörden der Zollverwaltung sowie auf der Informationsseite des Zolls im Internet eingelöst worden ist.

174. Für die Bundesregierung besteht weiterhin der Grundsatz, dass für die Beschäftigten in der Brief- und KEP-Branche insgesamt faire und sozialverträgliche Arbeitsbedingungen bestehen müssen.

175. Fachgespräche und Veranstaltungen mit der Branche zeigen, dass diese Maßgabe auch vermehrt von Verbraucherinnen und Verbrauchern als ein Qualitätsmerkmal beurteilt und bei der Auswahl des Anbieters mit einbezogen wird. Viele Unternehmen sind sich dieser Bedeutung bewusst und zeigen eine weiter zunehmende Aufmerksamkeit bei der Gewährleistung von guten Arbeitsbedingungen für ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Die Bundesregierung wird hier die Diskussion mit Unternehmen, Fachverbänden und Gewerkschaften konstruktiv fortführen.



Satz: Satzweiss.com Print, Web, Software GmbH, Mainzer Straße 116, 66121 Saarbrücken, www.satzweiss.com
Druck: Printsystem GmbH, Schafwäsche 1-3, 71296 Heimsheim, www.printsystem.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333